VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 77)
z dnia 9 maja 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 77)

9 maja 2018 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw wraz z autopoprawką;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu –zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 34/14, SK 1/18, P 20/17, P 8/17, K 14/17.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Arndt** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Paweł Daniluk, Karol Dobrzeniecki, Andrzej Herbet, Marek Jaśkowski, Jacek Kulicki, Marzena Laskowska, Dorota Olejniczak** – eksperci BAS, **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych z dyrektorem Wojciechem Arndtem. Witem przedstawicieli mediów. Witam przedstawiciela wnioskodawców projektów, które dziś będziemy opiniować – pana posła Mieczysława Kasprzaka.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Jeżeli nie usłyszę głosu sprzeciwu, to uznam, że porządek został przyjęty. Sprzeciwu nie słyszę.

Na prośbę pana posła Mieczysława Kasprzaka proponuję pewną modyfikację. Chodzi o to, abyśmy w pierwszej kolejności rozpatrzyli sprawy zawarte w pkt II i III, czyli zaopiniowanie dla pana marszałka poselskich projektów ustaw. Jeżeli nie ma sprzeciwu, to tak będziemy procedować.

W dalszej kolejności zajmiemy się, zawisłymi przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawami o sygn. akt: SK 34/14, SK 1/18, P 20/17, P 8/17, K 14/17.

Przystępujemy do rozpatrzenia pkt drugiego. Proszę Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie opinii.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Dorota Olejniczak:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, nasza opinia dotyczy projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw w wersji uwzględniającej autopoprawkę z dnia 1 marca 2018 roku. Projekt przewiduje wprowadzenie dodatku do emerytur oraz emerytur rolniczych. Projekt wprowadza pojęcie czynnego członkostwa w ochotniczej straży pożarnej. Właśnie z tego tytułu przysługiwałby osobom, które takie czynne członkostwo mają, dodatek do emerytury lub emerytury rolniczej. Projekt proponuje wprowadzenie zmian do ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz do ustawy o emeryturach rolniczych.

W przypadku dodatku do emerytur z FUS BAS nie zgłasza uwag do projektu w wersji uwzględniającej autopoprawkę.

Natomiast uwaga o niezgodności z prawem Unii Europejskiej dotyczy art. 2, który wprowadza dodatek do emerytury rolniczej i zmienia ustawę o emeryturach rolniczych. Zastrzeżenie dotyczy niezgodności z zasadą równego traktowania w zakresie zabezpieczenia społecznego. Zasada ta została ustanowiona w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Art. 4 ustanawia zasadę, zgodnie z którą, na mocy ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego, w zakresie zabezpieczenia społecznego osoby, do których stosuje się rozporządzenie, korzystają z tych samych świadczeń i podlegają tym samym obowiązkom co jego obywatele. Nie ma wątpliwości, że jest to świadczenie będące w zakresie zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w rozporządzeniu. Taką też interpretację można odczytać z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 stycznia 2005 roku, który stwierdził, że tego typu dodatek do emerytury jest świadczeniem emerytalnym w rozumieniu rozporządzenia PE i Rady o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Należy więc traktować je jako świadczenie leżące w zakresie rozporządzenia i tym samym takie świadczenie, do którego ma zastosowanie zasada równego traktowania.

Rozwinięcie tej zasady zostało umieszczone w rozporządzeni w art. 5 lit. b). Zgodnie z tym przepisem w przypadkach, w których, na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego, zaistnieniu pewnych okoliczności lub zdarzeń przypisywane są określone skutki prawne, to państwo członkowskie uwzględnia podobne okoliczności lub zdarzenia zaistniałe w każdym państwie członkowskim, tak jakby miały one miejsce na jego własnym terytorium.

W przypadku projektu przedstawionego przez wnioskodawców, w odniesieniu do art. 1, czyli do zmiany ustawy o emeryturach i rentach z FUS, projektodawcy proponują wprowadzenia mechanizmów, które, na podstawie delegacji ustawowej, umożliwiałby zaliczenie analogicznych okresów członkostwa w analogicznych jednostkach ochotniczej straży pożarnej w innych państwach. Natomiast w odniesieniu do emerytur rolniczych takiego mechanizmu nie ma. Nie ma też możliwości zastosowania tego mechanizmu, posługując się przepisem z art. 1 projektu, ponieważ są to dwa różne systemy: system emerytur rolniczych i system emerytur i rent z FUS. Dlatego w zakresie art. 2 BAS zgłosiło zastrzeżenie co do jego zgodności z prawem UE.

Konkluzja naszej opinii jest taka, że kwestionujemy zgodność projektu w zakresie art. 2 z art. 4 i 5 lit. b) rozporządzenia WE 883/2004. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Teraz pan poseł Mieczysław Kasprzak.

Poseł Mieczysław Kasprzak (PSL-UED) – spoza składu Komisji:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, uzupełniliśmy ten przepis w porównaniu z pierwszym projektem. Wnieśliśmy autopoprawkę, która uwzględnia te zastrzeżenia. W tej chwili trudno mi powiedzieć, czy był to fragment dotyczący emerytur rolniczych, ale to jest do uzupełnienia w trakcie procedowania, w trakcie prace nad projektem. Podobne rozwiązania i przepisy są w projekcie obywatelskim, który został dopuszczony do procedowania. Tam nie było tych zastrzeżeń. Kierowaliśmy się tym, że skoro tamten projekt został dopuszczony i trwają nad nim prace, to nasz też będzie wystarczający. Stąd to uzupełnienie. Jeżeli będzie trzeba coś poprawić, to myślę, że można to zrobić w trakcie procedowania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jeszcze BAS, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Dorota Olejniczak:

Słusznie pan poseł zwrócił uwagę, że analogiczne rozwiązania są nawet w dwóch projektach, bo mamy już projekt poselski i projekt obywatelski. Pisaliśmy też opinię o ich zgodności z prawem UE. Są tam rozwiązania analogiczne, uwzględniające analogiczne okresy służby w podobnych jednostkach w państwach UE. W tym nowym projekcie,

po uwzględnieniu autopoprawki państwa autorstwa, także jest ten mechanizm, ale obejmuje on tylko jedną ustawę a drugiej nie. Stąd nasze zastrzeżenie. Kwestia dotyczy niewprowadzenia tego mechanizmu do drugiej ustawy. Nie można stosować tego samego mechanizmu w zaproponowanym kształcie. Trzeba uzupełnić ten projekt o ten mechanizm w przypadku ustawy o emeryturach rolniczych. Nasze zastrzeżenie dotyczy wyłącznie art. 2. Do art. 1 nie zgłaszamy zastrzeżeń. Dziękuję bardzo.

Poseł Mieczysław Kasprzak (PSL-UED) – spoza składu Komisji:

Myślę, że jest to proste do uzupełnienia w trakcie prac. Jesteśmy w stanie zgłosić odpowiednią autopoprawkę.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Janusz Sanocki, bardzo proszę.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Mam takie marzenie, żeby podejść do tego systemowo. Założę się o następne 20% mojej pensji, że 90% posłów w Sejmu nie będzie wiedziało, nad czym głosuje. Ciągle poprawiamy jakieś szczegóły. Może podeszlibyśmy kompleksowo do systemu emerytalnego. Panie przewodniczący, macie w Sejmie większość, więc zainicjujcie taką pracę, żeby było wiadomo o co chodzi. Przecież nikt nie jest w stanie się w tym połapać. Nie mówię o tym, że ciągle dopłacamy do emerytur, jest dziura budżetowa, my jakoś nie ogarniamy tego całościowo, tylko ciągle coś poprawiamy, tu wyjdzie to, tu wyjdzie co innego, tu ochotnicze straże, tu strażnicy ze Straży Granicznej. Przecież to jest obraz totalnego chaosu, to państwo polskie.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję za tę uwagę, ale to nie jest przedmiot dzisiejszego posiedzenia. Przechodzimy do głosowania. Przypominam, głosujemy za uznaniem projektu za niedopuszczalny do dalszych prac legislacyjnych. Kto z państwa jest za uznanie projektu za niedopuszczalny? (0) Kto jest przeciw? (7) Kto się wstrzymał? (5)

Stwierdzam, że projekt został uznany za dopuszczalny do dalszych prac legislacyjnych.

Przechodzimy do pkt trzeciego porządku dziennego. Głos ma przedstawiciel BAS.

Ekspert z BAS Jacek Kulicki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedmiotem opiniowanego przez BAS poselskiego projektu ustawy jest nowelizacja ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług w zakresie ustalenia obniżonej stawki podatku na usługi związane z instalacją mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii. Konsekwencją przyjętych rozwiązań będzie objęcie tego typu usług preferencyjną stawką VAT. Projektodawcy proponują stawkę 8%. Obecnie stawka preferencyjna stosowana jest wyłącznie do montażu odnawialnych źródeł energii w obiektach budownictwa objętych społecznym programem mieszkaniowym, czyli w jednorodzinnych budynkach mieszkalnych i lokalach mieszkalnych, których powierzchnia mieszkaniowa nie przekracza odpowiednio 300 i 150 m^2. W pozostałym zakresie, do robót dotyczących budownictwa mieszkaniowego, wykonywanych poza budynkiem, stosowana jest stawka podstawowa wynosząca w tej chwili 23%.

Podatek od towarów i usług jest w UE podatkiem zharmonizowanym. W tej kwestii zastosowanie mają przede wszystkim przepisy dyrektywy WE 112/2006 z 28 listopada 2008 roku, w szczególności art. 98 i 99 tej dyrektywy oraz załącznik nr 3. Zgodnie z art. 98 ust. 1 dyrektywy o VAT, państwa członkowskie mogą stosować stawki obniżone, jedną lub dwie stawki obniżone, ale tylko do dostaw towarów i świadczenia usług, których kategorie są określone w załączniku nr 3 do dyrektywy. Ten załącznik obejmuje ponad 20 pozycji, ale nie ma w nim tej pozycji, która jest w opiniowanym projekcie ustawy. Dlatego BAS uznaje, że poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług jest niezgodny z art. 98 ust. 2 dyrektywy o VAT.

Jednocześnie chcę zaznaczyć, że obecnie prowadzone są przez Komisję Europejską prace nad reformą podatku od towarów i usług. Jednym z elementów tej reformy mają być zmiany dotyczące stawek podatkowych. KE proponuje daleko posuniętą reformę i przyznanie państwom członkowskim swobody w kształtowaniu wysokości stawek

podatkowych. Sytuacja zostanie odwrócona. Obecnie państwa członkowskie mogą stosować obniżone stawki tylko na towary i usługi ściśle wskazane w dyrektywie, natomiast po wprowadzeniu tych zmian – mają być one wprowadzone od 2020 – państwa członkowskie będą ograniczone tylko wykazem negatywnym, a więc wykazem tych towarów i usług, na które nie mogą być stosowane stawki obniżone. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Teraz pan poseł Mieczysław Kasprzak, proszę bardzo.

Poseł Mieczysław Kasprzak (PSL-UED) – spoza składu Komisji:

Dziękuję. Uzasadnienie i krótkie wprowadzenie, dlaczego jest to ważne i istotne. Otóż, od roku 2020 mamy wytwarzać 20% energii ze źródeł odnawialnych. Są obawy, że możemy tego nie wykonać, a to grozi konsekwencjami.

Problem jest w tym, że szereg państw, w tym również Polska, powinno wspierać ruch prosumencki, a więc mikroinstalacje, nie te przemysłowe, ale te w gospodarstwach domowych, czyli do 50 KW. Dziś mamy taką sytuację, że 8-procentowa stawka obowiązuje, gdy ktoś zamontuje instalację na dachu. Natomiast, gdy zainstaluje ją koło domu lub na garażu, to musi zapłacić 23% kary. Mówię wprost – kary, bo nam zależy na tym, żeby to wspierać, a tu trzeba płacić 23%. Wszyscy są zdziwieni. Jak to jest? Jeżeli zrobię to taniej, nie naruszając konstrukcji dachu, a do tego samego celu będzie to przeznaczone, czyli do mojego wewnętrznego zużycia (ewentualnie mogę oddać do sieci nadwyżkę 20%) to jeszcze muszę zapłacić podwyższony podatek.

Z tego powodu zrodziła się taka inicjatywa, głównie z postulatów zgłaszanych przez obywateli, bo dziś mamy wielkie zainteresowanie tymi instalacjami. Głównie dotyczy to paneli fotowoltaicznych. Czyli płacę niezrozumiałą karę za to, że staram się taniej mieć energię (bardzo często na to są przeznaczane środki z pomocy publicznej) a tu jeszcze muszę zapłacić 23% VAT.

Stąd wynika nasza propozycja, żeby ujednolicić tę stawkę, niezależnie od tego, gdzie ta instalacja jest umieszczona, czy na garażu, czy na budynku mieszkalnym. W dotychczasowym rozwiązaniu nie ma logiki – jeżeli na budynku, to 8%, a jeżeli chcę postawić 10 metrów od budynku, to już 23%. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie słyszę. Przechodzimy do głosowania. Kto z państwa jest za uznanie projektu za niedopuszczalny do dalszych prac legislacyjnych? (0) Kto jest przeciw? (6) Kto się wstrzymał? (6)

Stwierdzam, że projekt został uznany za dopuszczalny do dalszych prac legislacyjnych.

Przechodzimy do omówienia spraw trybunalskich. Pierwsza sprawa SK 34/14. Czy pan poseł Wróblewski, czy BAS? Proszę przedstawiciela BAS o zabranie głosu.

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, w sprawie o sygn. akt SK 34/14 przedmiotem kontroli są przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a dokładnie art. 11 ust. 2^1 i art. 11 ust. 2^4. Pierwszy był w brzmieniu pierwotnym, a drugi został dodany ustawą z 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz zmianie niektórych ustaw. Ustawa ta weszła w życie, co istotne dla sprawy, 31 lipca 2007 r.

Inicjatorem postępowania jest jedna z warszawskich spółdzielni mieszkaniowych, której członek zmarł na początku roku 2007. Spadkobiercy zajmowali lokal w dalszym ciągu. Został on opróżniony w roku 2010. W rezultacie wygaśnięcia lokatorskiego prawa do lokalu spółdzielnia wypłaciła spadkobierczyniom zmarłego członka zwaloryzowana wartość wkładu mieszkaniowego. Natomiast z uwagi na to, że opróżnienie lokalu nastąpiło już po wejściu w życie ustawy nowelizującej spadkobierczynie wytoczyły przeciwko spółdzielni powództwo o uzupełnienie tej kwoty do kwoty wartości rynkowej mieszkania.

Kwestionowane przepisy wiążą się, chociaż ten przepis bezpośrednio nie jest zaskarżony, z art. 11 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie z którym: „W przypadku wygaśnięcia lokatorskiego spółdzielczego prawa do lokalu spółdzielnia, z zastrzeżeniem art. 15, ogłasza się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia opróż-

nienia lokalu, zgodnie z postanowieniami statutu, przetarg na ustanowienie odrębnej własności tego lokalu". Natomiast zaskarżone przepisy stanowią odpowiednio: „ust. 2^1. W wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu. Przysługująca osobie uprawnionej wartość rynkowa nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię zgodnie z postanowieniami statutu.

Ust. 2^4. Warunkiem wypłaty, o której mowa w ust. 2^1, jest opróżnienie lokalu".

Skarżąca kwestionuje oba wskazane przepisy w sytuacji, w której spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasło przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 14 czerwca 2007 r., tj. przed 31 lipca 2007 r., ponieważ opróżnienie lokalu nastąpiło po tej dacie. Jej zdaniem te przepisy, w takim zakresie regulacji naruszają art. 64 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 3 i art. 58 konstytucji, a w przypadku art. 11 ust. 2^1 również art. 32 ust. 1, w związku z art. 2 konstytucji.

W istocie zarzuty skarżącej, choć są one w skardze przedstawiane w sposób jednotorowy i skompresowany, dotyczą dwóch kwestii. Po pierwsze, skarżąca kwestionuje regulację materialnoprawną, polegająca na tym, że spółdzielnia ma na rzecz byłego członka lub jego następców prawnych wypłacić, już nie zwaloryzowany wkład mieszkaniowy, jak to miało miejsce przed 31 lipca 2007 roku, ale równowartość rynkową lokalu. Po drugie, skarżąca kwestionuje regulację intertemporalną – wywiedzioną przez orzecznictwo z art. 11 ust. 2^4 – która nakazuje, w sytuacji w której wygaśnięcie prawa lokatorskiego nastąpiło przed 31 lipca 2007 r., ale warunek w postaci uwolnienia lokalu został spełniony po tej dacie, stosować przepisy nowe, czyli rozliczać się ze spadkobiercami czy byłymi członkami według wartości rynkowej lokalu.

Wydaje się, że i jeden, i drugi zarzut może być skutecznie podważony. Przed jednym i drugim zarzutem niekonstytucyjności można tych przepisów bronić.

Jeżeli chodzi o zarzuty materialnoprawne skierowane do nowego systemu rozliczeń z byłymi członkami, których lokatorskie prawo do lokalu wygasło, lub ich spadkobiercami, to należy wskazać, że – rzeczywiście – regulacja art. 11 ust. 2^1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w pewnym stopniu ingeruje w prawa majątkowe spółdzielni. Natomiast nie narusza ona istoty prawa własności przysługującego spółdzielni i jest uzasadniona czterema podstawowymi argumentami. Po pierwsze, charakterem własności spółdzielczej. Po drugie, faktem, iż przed datą wygaśnięcia lokatorskiego prawa do lokalu spółdzielnia jest wprawdzie formalnie właścicielem tego lokalu, ale lokal jest obciążony wspomnianym prawem lokatorskim. Po trzecie, co wydaje się najważniejsze, zakresem partycypacji członka spółdzielni, ubiegającego się o ustanowienie spółdzielczego prawa lokatorskiego do lokalu, w kosztach budowy tego lokalu. Po czwarte, losami prawnymi lokalu, do którego wygasło prawo lokatorskie.

Jeżeli chodzi o pierwsze i drugie zagadnienie, to wystarczy wskazać zmiany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, które mają przypieczętować regułę. Chodzi o art. 1 ust. 1^1, zgodnie z którym spółdzielnia mieszkaniowa nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków, w szczególności z tytułu przekształceń praw do lokali. Dyskusja pomiędzy zwolennikami systemu zwrotu zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego a obowiązującą regulacją opartą na modelu wartości rynkowej lokalu sprowadza się do pytania: Komu mają przypaść efekty ekonomiczne wzrostu wartości mieszkania w zakresie umarzanej części pomocy publicznej, jaką państwo przydzieliło w związku z budową tego lokalu?

System pierwszy preferuje spółdzielnię, a system drugi preferuje byłego członka lub jego spadkobierców. W tym kontekście trzeba też przypomnieć orzecznictwo TK, które, jakkolwiek nie jest jednolite, to jednak podkreśla, że w relacji spółdzielnia mieszkaniowa – członkowie, spółdzielnia nie korzysta z identycznych standardów ochrony jej praw majątkowych, jej własności, jak w odniesieniu do osób trzecich, spółdzielnia jest bowiem dobrowolnym zrzeszeniem członków i prowadzi na ich rzecz działalność gospodarczą, w przypadku spółdzielni mieszkaniowej działalność nakierowaną na zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych.

Po trzecie, co, jak już powiedziałem, jest najważniejsze, członek spółdzielni, na rzecz którego ustanawiane jest prawo lokatorskie, partycypuje w kosztach budowy tego lokalu, choć oczywiście nie w pełnym zakresie i nie od razu. Wnosi wkład mieszkaniowy i jeżeli spółdzielnia na budowę tego lokalu zaciąga kredyt mieszkaniowy, to członek, na rzecz którego jest ustanawiane prawo lokatorskie, kredyt ten spłaca, partycypując w ten sposób w kosztach budowy lokalu. Natomiast, jeżeli spółdzielnia uzyskała bezzwrotną pomoc finansową w tym zakresie, to wartość nominalna umorzenia tej bezzwrotnej pomocy ze środków publicznych, jest, zgodnie z art. 11 ust. 2^{2}, potrącana z wartości lokalu, którą wypłaca się byłemu członkowi lub jego spadkobiercom, w przypadku wygaśnięcia lokatorskiego prawa do lokalu.

Po czwarte, przed 31 lipca 2007 roku obowiązywała reguła, zgodnie z którą w przypadku wygaśnięcia prawa lokatorskiego zwracany był jedynie zwaloryzowany wkład mieszkaniowy. Było to związane z faktem, iż spółdzielnia analogiczne prawo ustanawiała na rzecz innej osoby, która mogła się ubiegać o przydział lokatorskiego prawa do lokalu, a więc był to mechanizm, z punktu widzenia finansów spółdzielni, neutralny. Identyczna modelowo sytuacja obowiązuje także dzisiaj, dlatego że z jednej strony spółdzielnia spełnia na rzecz byłego członka lub jego spadkobierców świadczenie w maksymalnej wysokości nieprzekraczającej wartości rynkowej lokalu, a z drugiej strony jest zobowiązana do sprzedaży tego lokalu w drodze przetargu i ustanowienia odrębnej własności lokalu na rzecz osoby, która ten przetarg wygrała.

W identyczny sposób wypowiada się orzecznictwo. Można tutaj przywołać wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14 marca 2014 r. w sprawie o sygn. akt 1ACa 1428/13, w którym sąd podkreślił, że z regulacji, analizowanej również w niniejszej sprawie, wynika, że kwota wypłacana uprawnionej osobie, na podstawie tych przepisów powinna pochodzić z przychodu uzyskanego przez spółdzielnię ze sprzedaży lokalu, a nie ze środków własnych spółdzielni, co potwierdza neutralność tego mechanizmu.

Jeżeli chodzi o art. 11 ust. 2^{1}, to można podkreślić, że zarzut naruszenia przez ten przepis art. 64 ust. 2, bazujący na założeniu, że to zróżnicowanie dotyczy skutków prawnych wygaśnięcia spółdzielczych praw lokatorskich, które miało miejsce po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2007, wydaje się oparty na nieporozumieniu, bowiem źródłem tego zróżnicowania jest zmiana stanu prawnego, w związku z tym można to oceniać jedynie w kontekście regulacji intertemporalnych.

Jeżeli chodzi o zarzuty pod adresem regulacji intertemporalnej, wywodzonej z art. 11 ust. 2^{4} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, to sprowadza się on do kwestionowania prawidłowości regulacji, która nakazuje stosować nowe prawo, nowe zasady rozliczenia z byłymi członkami lub ich spadkobiercami, których prawo lokatorskie do lokalu wygasło, w sytuacji, w której warunek opróżnieniami lokalu zrealizowano po wejściu w życie ustawy zmieniającej. Jak trafnie wskazuje orzecznictwo, m.in. SN w wyroku z 29 czerwca 2010 roku – opróżnienie lokalu, zarówno przed wejściem w życie, jak i po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 14 czerwca 2007 r., stanowi warunek prawny, czyli tzw. *conditio iuris*, powstania roszczenia o rozliczenie się byłego członka lub jego spadkobierców ze spółdzielnią. W związku z tym nie można mówić, jak nietrafnie wskazuje skarżąca, o retroaktywności nowej ustawy, ponieważ do momentu, w którym ten warunek nie został zrealizowany, nie powstało roszczenie. Jeżeli roszczenie powstało na gruncie nowej ustawy, to znaczy, że powinno ono być, zgodnie z ogólnymi zasadami intertemporalnymi, oceniane na podstawie nowego prawa. Nie ma tutaj mowy o jakiejkolwiek retroakcji, a co najwyżej o retrospektywnym działaniu ustawy nowej, która nakazuje do sytuacji w toku, sytuacji niezakończonych pod rządami starego prawa, stosować przepisy zmienione.

Jeżeli chodzi o ocenę tego przepisu z punktu widzenia konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności, to właściwie można powiedzieć, że w pełnej rozciągłości zachowuje aktualność argumentacja, którą przedstawiłem w odniesieniu do art. 11 ust. 2^{1}.

Nie można też podzielić zarzutu skarżącej, że art. 11 ust. 2^{4} ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych narusza art. 58 ust. 1 konstytucji przez to, że uniemożliwia przyjęcie statutowych zasad rozliczeń z byłymi członkami lub ich spadkobiercami. Jedynie ubocznie można wskazać, że takie rozwiązanie, które wyłącznie regulacji statutowej

pozostawiało określenie zasad rozliczenia się z byłymi członkami lub ich spadkobiercami, zostało, chociaż nie w kontekście art. 58 ust. 1, ale w kontekście art. 64 konstytucji, zakwestionowane przez TK w wyroku z 27 czerwca 2007 roku o sygn. akt K 36/12. W wyroku tym TK stwierdził, że art. 8 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w zakresie, w jakim upoważnia spółdzielnię mieszkaniowa do uregulowania w statucie zasad rozliczeń z tytułu zwrotu wkładu mieszkaniowego, będącego ekwiwalentem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, jest niezgodny z art. 2, w związku z art. 64 ust. 1 konstytucji.

Wykonując ten wyrok ustawodawca wprowadził nowe przepisy art. 11 ust. 2^6 do 2^8, które regulują zasady rozliczeń z byłymi członkami lub ich spadkobiercami, w sytuacji, w której nieco inaczej, niż w tej sprawie, która się dzisiaj zajmujemy, lokal nie podlega sprzedaży w wyniku przetargu.

W rezultacie przedstawiana propozycja stanowiska opiera się na stwierdzeniu, czy formułuje wniosek o stwierdzenie, że

1) art. 11 ust. 2^1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, jest zgodny z art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1, w związku z art. 2 i art. 64 ust. 1 konstytucji;

2) zaś art. 11 ust. 2^4, ustawy wymienionej w pkt 1, jest zgodny z art. 64 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 58 ust. 1 konstytucji.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy są pytania? Nie ma. Wszystko jest jasne. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do kolejnej sprawy SK 1/18. Pan poseł Matusiewicz, bardzo proszę.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa SK 1/18 to jest skarga konstytucyjna spadkobierców właścicieli nieruchomości ziemskiej z powiatu gnieźnieńskiego. Wykazali się oni odpowiednimi postanowieniami spadkowymi i złożyli wniosek do starosty gnieźnieńskiego o wypłatę odszkodowania, dlatego że ich poprzednicy prawni zostali pozbawieni własności nieruchomości ziemskiej o powierzchni ponad 151 hektarów na podstawie przepisów dekretu PKWN o reformie rolnej z 6 września 1944 r.

Dekret ten nie przewidywał odszkodowania za pozbawienie własności. Było w nim kilka kategorii nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości ziemskich, między innymi na Ziemiach Odzyskanych przechodziły na Skarb Państwa nieruchomości ziemskie powyżej 100 ha, na pozostałych ziemiach ponad 50 ha. Była również możliwość przejęcia przez Skarb Państwa własności ziemskich osób, które kolaborowały z okupantem. Później była jeszcze zmiana tych przepisów, wydaje się, że głównie polityczna, która obejmowała właścicieli odmawiających służby w LWP i tych, którzy dopuścili się dezercji z LWP, a byli właścicielami. Przechodziły te nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, a decyzje wydawały powiatowe urzędy ziemskie.

Starosta gnieźnieński, prowadząc postępowanie w tym zakresie uznał, że brak jest podstaw do wypłaty odszkodowania na podstawie obowiązujących przepisów, a szczególnie art. 128 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z sierpnia 1997 roku, która obowiązuje od 1 stycznia 1998 r. Spadkobiercy nie pogodzili się z tą decyzją starosty i złożyli odwołanie do wojewody wielkopolskiego, który utrzymał tę decyzję mocy. Następnie toczyło się postępowanie sądowo-administracyjne przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu, który uchylił obie te decyzje. Od tego zostało wniesione odwołanie przez wojewodę wielkopolskiego do NSA w Warszawie, który uchylił wyrok WSA. Uznał, że brak jest podstaw w aktualnym stanie prawnym do przyznania odszkodowania za pozbawienie własności, bo taki był termin.

To nie było wywłaszczenie, bo to pozbawienie miało inne zadanie, miało przede wszystkim zmienić strukturę własnościową na wsi. Dopiero w późniejszych przepisach o wywłaszczeniu, choćby w ustawie z 1958 roku i późniejszych z 1974 r. i 1997 r., jest zawsze przesłanka celu publicznego. Wyraźnie w tych przepisach, już od 1958 roku, odszkodowania były, ale nie miały one wartości czy waloru ceny rynkowej odszkodowania, to były sumy bardzo niskie, nie było kontroli administracyjnej sądowej, bo taka kontrola była dopiero od sierpnia 1980 roku, i też w ograniczonym zakresie.

Reasumując, taki był stan faktyczny i pełnomocnicy byłych właścicieli tej nieruchomości złożyli skargę do TK. Mieli tam problemy z zakwalifikowaniem w sposób odpowiedni wzorców konstytucyjnych. TK wzywał ich do uzupełnienia. W efekcie powołali się na art. 2 konstytucji, czyli zasadę demokratycznego państwa prawa, oraz na art. 64, który dotyczy ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, na art. 21, który mówi o słusznym odszkodowaniu za wywłaszczenie, oraz na zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 i zasadę równych praw z art. 32.

Propozycja stanowiska Sejmu w tym zakresie jest taka, że jest to problem prawny – z tym stanowiskiem należy się zgodzić – dotyczący kwestii pominięcia ustawodawczego i kwestii zaniechania ustawodawczego. Rozważania w tym projekcie dotyczą tych spraw. Są przytoczone orzeczenia TK, które mówią o tym, co to jest pominięcie ustawodawcze, czyli że jest pewna regulacja prawna, ale ona jest niepełna i wymaga uzupełnienia. Natomiast zaniechanie ustawodawcze jest wtedy, kiedy w ogóle nie ma przepisu pozytywnego. W obowiązujących przepisach prawa nie ma przepisu pozytywnego mówiącego, że Skarb Państwa powinien płacić odszkodowanie za pozbawienie ziemi właścicieli nieruchomości ziemskich na podstawie dekretu o reformie rolnej, czyli dekretu PKWN z 6 września 1944 r.

W dotychczasowym orzecznictwie TK wyraźnie mówi się o tym, że nie ma on roli prawotwórczej. TK nie może wchodzić w swoich orzeczenia w rolę prawotwórczą. To jest tylko domena ustawodawcy. Skoro nie ma przepisu pozytywnego, żeby można było żądać skutecznie słusznego odszkodowania, jak mówi art. 21 ust. 2 konstytucji, to jest niedopuszczalne wydanie wyroku przez TK. W związku z tym stanowisko Sejmu sprowadza się do propozycji umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Myślę, że należy się z tym stanowiskiem zgodzić.

Na tym etapie postępowania nie ma jeszcze stanowisk innych, ewentualnych uczestników postępowania. Mam na myśli rzecznika praw obywatelskich i prokuratora generalnego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Pan poseł Protasiewicz, proszę bardzo.

Poseł Jacek Protasiewicz (PSL-UED):

Chcę zapytać, czy jeżeli nie mamy stanowiska RPO i prokuratora generalnego, to czy jest jakaś pilna, uzasadniona potrzeba, żeby rozstrzygać tę sprawę właśnie dziś?

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Panie pośle, jest termin wyznaczony przez zarządzenie składu orzekającego, sędziów TK wyznaczonych do tej sprawy. Jest termin na zajęcie stanowiska przez Sejm. Takie samo zarządzenie zostało wydane w stosunku do prokuratora generalnego, ale w dniu dzisiejszym jego stanowiska jeszcze nie ma.

Stanowisko zaproponowane przez BAS jest słuszne, bo nie ma konkretnej podstawy prawnej, żeby dochodzić odszkodowania za pozbawienie własności nieruchomości na podstawie przepisów dekretu o reformie rolnej z 6 września 1944 r., dekretu PKWN. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jako Komisja podejmujemy stanowisko niezależne od stanowiska prokuratora generalnego, czy RPO. Nie ma takiej praktyki, abyśmy na takie stanowiska czekali.

Pan poseł Kłopotek, proszę bardzo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL-UED):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, rozumiem, że, po pierwsze, skarżony jest dekret Bieruta o reformie rolnej. Czy tak? Tak należy przyjąć. O ile mi wiadomo, od wielu lat toczą się postępowania o zwrot, a najczęściej o odszkodowania, za nieprawnie wówczas przejęte majątki. Decyzję podejmują wojewodowie, a dalej minister rolnictwa i rozwoju wsi. Później, bardzo często, sprawy stają przed powszechnymi sądami cywilnymi i spadkobiercy byłych właścicieli potrafią uzyskać, jeśli już nie fizycznie nieruchomość, bo wiadomo, że po drodze przez te lata nastąpiła zmiana właściciela, to odszkodowanie. Wydaje się, że dzisiaj można, chociaż jest to proces długotrwały z powodu braku ustawy reprywatyzacyjnej, skutecznie dochodzić odszkodowań za nieprawnie, w ramach dekretu, odebrane majątki. Takie jest moje stanowisko, ale może się mylę. Proszę o odpowiedź w tym zakresie.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Panie pośle, dekret PKWN o reformie rolnej nie jest wyłączony z obrotu prawnego. Jednak, przy stosowaniu przepisów tego dekretu popełniano błędy i w zakres nieruchomości ziemskich zaliczano również zespoły parkowo-dworskie, jak też nieruchomości budowlane, które nie służyły bezpośrednio produkcji rolnej. Te sprawy, o których pan mówi, rzeczywiście są prowadzone w trybie postępowań sądowo-administracyjnych i w trybie postępowań cywilnych. Mógłbym podać wiele takich przykładów z mojego okręgu wyborczego. Chodzi o zamek w Krasiczynie, o zamek w Sieniawie, odpowiednio Sapiehów i Czartoryskich, czy w Zarzeczu Dzieduszyckich, a w Dukli Tarnowskich, ale są to obiekty budowlane. W tych postępowaniach administracyjnych byli właściciele otrzymywali odszkodowania. Niejednokrotnie otrzymywali zwrot nieruchomości i rozliczali nakłady. Tu jest jednak zupełnie inny stan faktyczny, bo to jest sama nieruchomość ziemska, 151 ha. Sama ziemia, grunt orny.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, Czy są pytania? Nie ma. Wszystko jest jasne. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (11) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (2)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do kolejnej sprawy, sygn. akt P 20/17. Proszę o zabranie głosu przedstawiciela BAS.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedmiotem kontroli w sprawie o sygnaturze akt P 20/17 jest art. 87 § 1 Kodeksu karnego w brzmieniu: „W razie skazania za zbiegające się przestępstwa na kary pozbawienia wolności i ograniczenia wolności sąd wymierza karę łączną pozbawienia wolności, przyjmując, że miesiąc ograniczenia wolności równa się 15 dniom pozbawienia wolności".

Sąd pytający, który jest inicjatorem niniejszego postępowania, zarzuca, że ten przepis, w zakresie w jakim nie przewiduje możliwości odstąpienia przez sąd od połączenia kary ograniczenia wolności i pozbawienia wolności oraz wymierzenia w ich miejsce kary łącznej pozbawienia wolności jest niezgodny z art. 45 ust. 1 konstytucji, czyli z konstytucyjnym prawem do sądu, ściślej, do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd.

Istota problemu konstytucyjnego, tak naprawdę wykreowanego przez sąd w tym postępowaniu, sprowadza się do tego, że w opinii sądu, w zawisłej przed nim sprawie karnej, sprawa dotyczy wydania wyroku łącznego w stosunku do skazanego, który został skazany na dwie kary jednostkowe pozbawienia wolności i dwie kary jednostkowe ograniczenia wolności. Sąd twierdzi, że w realiach tej sprawy jest zmuszony do wymierzenia wobec skazanego kary łącznej pozbawienia wolności, co wiąże się z przekształceniem orzeczonych wobec skazanego kar ograniczenia wolności w karę pozbawienia wolności. Sąd pytający uważa takie rozwiązanie za niesłuszne i niesprawiedliwe, gdyż uważa, że po wydaniu wyroku łącznego sytuacja skazanego ulegnie zdecydowanemu pogorszeniu, prowadząc do narzucenia mu dłuższej izolacji więziennej, niż w przypadku, gdyby wyrok łączny nie zapadł.

Taka ocena zdaje się zupełnie abstrahować od realiów sprawy zawitej przed sądem pytającym, jak i do uwarunkowań normatywnych tej sprawy. Jeżeli się dokładnie przyjrzeć tym realiom, to sąd tak naprawdę dysponuje tym instrumentarium prawnym, jakiego oczekuje, zadając pytanie prawne. Źródłem normatywnym tego instrumentarium jest, pominięty przez sąd, art. 87 § 2 k.k., który jest swoistym wyjątkiem od reguły wyrażonej w art. 87 § 1 k.k., a więc w tym przepisie, który jest kwestionowany przez sąd pytający.

Art. 87 § 2 k.k. stanowi: „Jeżeli za zbiegające się przestępstwa wymierzono kary pozbawienia wolności oraz ograniczenia wolności i kara łączna pozbawienia wolności nie przekroczyłaby 6 miesięcy, a kara łączna ograniczenia wolności – 2 lat, sąd może orzec te kary łączne jednocześnie, jeżeli cele kary zostaną w ten sposób spełnione". Zawartość normatywna tego przepisu, odnoszona do sprawy karnej zawitej przed sądem pytającym, nakazuje przyjąć, że wbrew twierdzeniom pytania prawnego sąd nie jest zmuszony do wymierzenia wobec skazanego kary pozbawienia wolności, a może wymierzyć dwie kary łączne, jedną pozbawienia wolności i drugą ograniczenia wolności.

Tutaj, *in concreto*, sąd pytający ma możliwość wydania oczekiwanego przez siebie rozstrzygnięcia, tyle że podstawą takiego rozstrzygnięcia powinien być nie kwestionowany art. 87 § 1 k.k., a art. 87 § 2 k.k. W tej sytuacji trudno mówić o spełnieniu w tej sprawie przesłanki funkcjonalnej. Stąd też końcowy wniosek o umorzenie postępowania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Zgadzam się z tym stanowiskiem. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie ma. Wszystko jest jasne. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt P 8/17. Czy pan poseł Mularczyk czy BAS?

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Proszę BAS o przedstawienie sprawy.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 8/17 została wszczęta pytaniem prawnym Sądu Najwyższego, który rozpatruje skargę partii politycznej na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej o odrzucenie sprawozdania tej partii za 2015 rok. SN nabrał wątpliwości co do konstytucyjności kompleksu przepisów ustawy o partiach politycznych, które określają sankcje za pozyskiwanie i wydatkowanie środków finansowych w toku kampanii wyborczej z pominięciem funduszu wyborczego.

Sformułowane zostały trojakiego rodzaju zarzuty. Po pierwsze, SN jest zdania, że sankcja ta, poprzez swoją istotną dolegliwość, prowadzi do ograniczenia wolności tworzenia i działania partii politycznych. Może jeszcze przypomnę, że sankcją za odrzucenie sprawozdania partii politycznej, jednorodną dla wszystkich przypadków, sztywnie określoną, jest utrata subwencji przez następne trzy lata, kiedy partia upoważniona jest do otrzymywania tej subwencji. Ta właśnie sankcja została uznana za zbyt restrykcyjną przez SN, bo prowadzi do naruszenia konstytucyjnej wolności tworzenia i działania partii politycznych.

Po drugie, zdaniem SN ta sankcja przez to, że jest sztywno określona i w sposób bezwzględny jej zastosowanie wynika z przepisów prawa, nie pozwala sądom miarkować sankcji w zależności od okoliczności sprawy lub wysokości środków, które zostały uzyskane lub wydane z pominięciem funduszu wyborczego. Ma to naruszać zasadę proporcjonalności.

Po trzecie, zdaniem SN, naruszona ma być zasada konstytucyjna *ne bis in idem* wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego, bowiem na gruncie ustawy – Kodeks wyborczy, sankcja utraty trzykrotności środków pozyskanych z pominięciem funduszu wyborczego jest przewidziana w przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego partii politycznej. Innymi słowy, zdaniem SN dochodzi do dwukrotnego sankcjonowania tego samego przewinienia, bo sankcja nałożona w obu przypadkach dotyczy partii politycznej.

W projekcie stanowiska, przygotowanym przez BAS, proponujemy trzy różne rozstrzygnięcia, w zależności od zarzutu. Jeżeli chodzi o zarzut trzeci, czyli o naruszenie zasady konstytucyjnej *ne bis in idem*, to formułujemy propozycję stwierdzenia, że art. 38d ustawy o partiach politycznych, czyli ten, który wskazuje, że skutkiem odrzucenia sprawozdania jest utrata w okresie 3 lat subwencji, nie narusza zasady *ne bis in idem*. Ze względu na to, że jest to wzorzec nieadekwatny formuła proponowanego przez nas rozstrzygnięcia przybiera postać, że przepisy kwestionowane nie są niezgodne z art. 2 konstytucji.

W uzasadnieniu projektu wskazuje się przede wszystkim na to, w jaki sposób, w dotychczasowym orzecznictwie TK odczytywana jest zasada *ne bis in idem*. Oczywiście kluczowe jest to, że jest ona odnoszona nie tylko do sankcji karnych, ale także do sankcji o charakterze administracyjno-prawnym. Ten test, któremu musiały zostać poddane regulacje, sprowadzał się do tego, żeby ustalić, czy sankcja, o której mowa w przepisach, ma charakter represji, czy jest formą odwetu za naruszenie prawa, czy też jej cele są inaczej zakreślone przez ustawodawcę. Wskazujemy, że sankcja utraty subwencji prowadzić ma do wyrównania pozycji partii politycznych i uniknięcia możliwości czerpania korzyści finansowych przez partię polityczną, która uprawnienie do subwencji uzyskała w wyniku wadliwie, niezgodnie z prawem finansowanej kampanii wyborczej. Wskazujemy również na to, że sankcja uregulowana w kwestionowanych przepisach nie ma charakteru powszechnego. Innymi słowy, możliwość jej zastosowania uwarunkowana jest tym, czy partia polityczna przekroczyła określony próg wyborczy, co daje możliwość wystąpienia o przyznanie subwencji. To powoduje, że nie można mówić o represyjnym charakterze sankcji, której stosowanie byłoby wybiórcze i uwarunkowane działaniem samego sankcjonowanego podmiotu. Z tego powodu wnosimy o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy nie są niezgodne z zasadą *ne bis in idem*.

Druga część analizy poświęcona jest naruszeniu przez kwestionowane przepisy art. 11 ust. 1 konstytucji, mówiącego o wolności tworzenia i działania partii politycznych. W tej kwestii wnosimy o stwierdzenie zgodności kwestionowanych przepisów ze względu na konstrukcję systemu finansowania partii politycznych przyjętą w prawie polskim.

Po pierwsze, zwracamy uwagę na to, że finansowanie z budżetu państwa partii politycznych jest rozwiązaniem o korzeniach ustawowych, tzn. nie ma konstytucyjnego prawa partii politycznych do otrzymywania takich świadczeń. Po drugie, wskazujemy na to, że *de lege lata*, na gruncie ustawodawstwa polskiego przewidziane są też inne środki publiczne na finansowanie partii politycznych. Subwencje nie są jedynym źródłem dopłat z budżetu państwa do partii politycznych. Po trzecie, wskazujemy, że przyjęty w prawie polskim system finansowania partii politycznych ma charakter mieszany, czyli pozwala partiom politycznym na osiąganie dochodów finansowych z innych źródeł niż publiczne. Podkreślane są przez TK składki własne członków, które powinny być wiodącym źródłem finansowania. Po czwarte, wskazujemy na praktykę, która dowodzi, że w skali wszystkich partii politycznych, które są w rejestrze, tylko niewielka ich część, konkretnie 10, korzysta z finansowania z budżetu państwa w postaci subwencji. Oznacza to, że partie polityczne są w stanie działać i być tworzone także bez tego zasilania z budżetu. Po piąte, widzimy pewną analogię do rozstrzygnięcia TK wydanego w sprawie KP 6/09, w którym obniżenie wartości subwencji przyznanych już partiom politycznym zostało uznane za nienaruszające zasad wolności tworzenia partii politycznych.

Konkluzja w tym zakresie, widniejąca w stanowisku Sejmu, wskazuje na zgodność kwestionowanych przepisów ustawy o partiach politycznych z art. 11 ust. 1 konstytucji.

Trzeci problem, który finalizowany jest wnioskiem o stwierdzenie niezgodności, dotyczy proporcjonalności sankcji karnej za naruszenie przepisów. Jak wspomniałam, kwestionowana regulacja, ujęta w ustawie o partiach politycznych, nie przewiduje możliwości uzależnienia jej wysokości od stopnia naruszenia prawa, od okoliczności towarzyszących temu naruszeniu, od wartości środków finansowych, które zostały pozyskane lub zostały wydane na kampanię wyborczą z pominięciem funduszu wyborczego. Jak pokazuje praktyka z zakresu stosowania tych przepisów, także naruszenia dyscypliny budżetowej w trakcie kampanii wyborczej, naruszenia o kilkadziesiąt złotych, prowadziło w przyszłości do utraty subwencji przez partie polityczne, czasami wielomilionowych.

W toku rozważań powstało zasadnicze pytanie, czy jest możliwość miarkowania naruszenia dóbr, które są chronione przez kwestionowaną regulację, w taki sposób, aby można było dostosować do tego wysokość sankcji. W projekcie powstrzymujemy się od formułowania docelowych rozwiązań prawnych, które miałyby wejść w miejsce kwestionowanych, natomiast wskazujemy na możliwość stworzenia takich regulacji, które uwzględniałyby, że istnieją takie regulacje, gdzie środki własne partii zostały przekazane – tak jak w sprawie leżącej u podstaw tego pytania SN – na konto komitetu wyborczego, a nie na konto właściwe, czyli na konto funduszu wyborczego. Wtedy nie zostaje naruszona zasada finansowania partii politycznych, a skala czy wartość tych środków nie pozwala mówić o realnym zagrożeniu, jeżeli chodzi o równość szans komitetów wyborczych czy partii politycznych startujących w wyborach. Jest to również na tyle nieistotna sprawa w stosunku do całego budżetu przeznaczonego na kampanię wyborczą przez dane ugrupowanie polityczne, że nie można mówić o tym, że przesądziło o wyniku wyborczym, *ergo*, o prawie do otrzymywania subwencji. W związku z tym jest możliwość stworzenia takich regulacji, które będą prowadziły do uadekwatnienia tej sankcji w stosunku do naruszenia, które miało miejsce.

Z tego względu wnioskujemy o stwierdzenie niezgodności z art. 2 konstytucji, z którego wywodzona jest przez TK zasada proporcjonalności. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Pan poseł Arkadiusz Mularczyk ma głos. Jakie jest pańskie zdanie o tym stanowisku?

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Dziękuję bardzo. Mam wątpliwość co do tego trzeciego wniosku, zgodnie z którym jest propozycja uznania tych przepisów za niekonstytucyjne z uwagi na ich nieproporcjonalność. Te regulacje funkcjonują od dłuższego czasu. Z tego, co wiemy, inne partie utraciły finansowanie również z uwagi na stosunkowo drobne uchybienia i SN takiego wniosku wówczas nie kierował. Te regulacje funkcjonują od dłuższego czasu. Od kiedy, bo nie pamiętam?

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Zasada subwencjonowania została wprowadzona w 2001 roku.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Czyli to już 18 lat. Poseł Kłopotek potwierdza, że PSL miało również niewielkie uchybienia w tym zakresie, a kary były drakońskie. Oczywiście można współczuć, że czasami jest kwestia miarkowania wysokości kary za uchybienie, ale dotychczas te przepisy funkcjonowały i partie, które popełniły błędy traciły finansowanie. Można zadać pytanie, dlaczego dopiero teraz SN, w przypadku partii założonej przez bankiera, zdecydował się na taki wniosek do TK. Wcześniej tego nie było. Nie przypominam sobie takich wniosków i takich wątpliwości.

W związku z powyższym mamy świadomość pewnego problemu proporcjonalności kary, natomiast te przepisy funkcjonowały. One ograniczały możliwość nieprawidłowego finansowania partii w kampaniach wyborczych. Mając świadomość tych wątpliwości, byłbym za utrzymaniem tych regulacji. One funkcjonowały i *de facto* spowodowały, że partie polityczne musiały bardzo dokładnie rozliczać swoje kampanie wyborcze. W związku z tym nie było problemu z nielegalnym finansowaniem partii politycznych. Jeśli dziś otworzymy furtkę dla miarkowania, bo to się będzie wiązało z konsekwencją, w przypadku TK, zmiany regulacji. To otworzy furtkę do tworzenia przepisów o charakterze uznaniowym. Będę prezentował stanowisko, do takiego będę przekonywał Komisję, żeby jednak te przepisy uznać w całości za konstytucyjne. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Eugeniusz Kłopotek, proszę bardzo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL-UED):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, trudno żebym nie zabrał głosu w takiej sprawie, bo my staliśmy się, Polskie Stronnictwo Ludowe, pierwszą ofiarą tego drakońskiego

przepisu. W 2001 roku popełniliśmy, po raz pierwszy, taki błąd, że nasze wpłaty, dokonywane z imienia i nazwiska, nie szły na konto funduszu wyborczego, tylko, po utworzeniu Komitetu Wyborczego PSL, wpłacaliśmy je na jego konto. A droga jest taka, fundusz wyborczy partii istnieje cały czas, dopóki partia istnieje, natomiast konto komitetu wyborczego istnieje od momentu jego zawiązania.

Ten przepis jest dobry, bo chodzi o to, żeby członkowie partii i sympatycy wpłacali nieprzerwanie na fundusz wyborczy. Są wybory, ogłoszona zostaje kampania, powstaje komitet wyborczy partii i bierze pieniądze na kampanię tylko z tego funduszu i z tego konta.

Na czym polegała wówczas ta drakońska kara? Na tym, że równowartość naszych wpłat, znanych z imienia i z nazwiska, na konto komitetu wyborczego, a nie na fundusz wyborczy, w naszym przypadku było to 10 mln zł naszych pieniędzy, musieliśmy zwrócić do budżetu państwa. Oddaliśmy państwu 10 mln zł, a oprócz tego zostaliśmy ukarani ograniczeniem subwencji. Na tym polega drakońskość tej kary.

Jeżeli chodzi o ograniczenie subwencji, to w porządku, kara musi być, ale żeby jeszcze budżet państwa zabrał nasze pieniądze, które wpłacaliśmy z imienia i nazwiska na konto komitetu wyborczego, to kara drakońska. Dlatego uważam, że o tym warto porozmawiać, również w kontekście tej skargi do TK.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Mirosław Pampuch, proszę bardzo.

Poseł Mirosław Pampuch (N):

Panie przewodniczący, panie pośle Mularczyk, jest pan podobno posłem, który zajmuje się tą sprawą, a pan nawet nie zapoznał się w jakikolwiek sposób z materiałem źródłowym. To nie skarga w sprawie, która toczy się przed SN w imieniu „Nowoczesnej", tylko w imieniu zupełnie innej partii. Niech pan poczyta materiały, to pan się dowie, jaka to partia wniosła odpowiedni środek do SN.

Wracając do meritum. Oczywiście podzielam stanowisko BAS w odniesieniu do pkt 1, czyli zasady adekwatności, wskazujące na niezgodność z art. 2 konstytucji. Mam jednak uwagi wskazujące na to, że art. 38a ust. 2 pkt 5 nie jest niezgodny z art. 2. Proszę zwrócić uwagę, że w ustawie o partiach politycznych mamy do czynienia wprost z przepisem, który pozbawia partie polityczne subwencji na skutek błędu w finansowaniu kampanii wyborczej. Z jednej strony mamy karę wynikającą z Kodeksu wyborczego, to są kwestie związane ze zmniejszeniem kwot wydatkowanych na kampanię wyborczą. Z drugiej strony nie daje żadnej swobody wyboru kary przez SN, tylko z automatu następuje, z jednej strony pozbawienie zwrotu kosztów na podstawie Kodeksu wyborczego, a z drugiej strony, automatycznie następuje trzyletnie pozbawienie partii politycznej subwencji.

Zdaję sobie sprawę, że tak funkcjonujemy. Pozyskujemy środki finansowe od darczyńców i innych osób, i sobie radzimy, ale z całą pewnością jest to utrudnione funkcjonowanie i zmniejszona konkurencyjność partii politycznej w stosunku do innych partii, które subwencję pobierają. Może to zagrozić nie tylko wartościom konstytucyjnym, ale też szerszym wartościom związanym z prawem do zrzeszania się i reprezentowania określonych poglądów przez określone osoby, które zrzeszają się w określonych partiach politycznych. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy pan poseł Mularczyk chce zabrać głos? Tak. Proszę.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Dlatego prosiłem BAS o przedstawienie sprawy, bo nie zdążyłem się z nią zapoznać. Po wysłuchaniu wstępnego referatu taka mnie naszła refleksja, ale oczywiście możemy dyskutować o kwestii proporcjonalności sankcji. Podtrzymuje swoje stanowisko. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jeszcze przedstawicielka BAS, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, odnosząc się do wątków, które się pojawiły, ograniczam swoją ocenę wyłącznie do materiału źródłowego, jaki jest zgromadzony w aktach sprawy. Chcę jednak zaznaczyć, że wystąpienie SN do TK poprzedzone było wnioskiem partii wnoszącej skargę na uchwałę PKW. Oczywiście, wniosek o wystąpienie przez sąd z pytaniem prawnym nie jest wiążący dla sądu, ale być może był impulsem inspirującym SN, bowiem w tej skardze zawarte były argumenty o charakterze *stricte* konstytucyjnym.

Druga sprawa. Ten przepis był kwestionowany także wcześniej przez partię polityczną, której przedstawiciel miał już okazje zabrać głos. Mówię o panu pośle Kłopotku. Chcę powiedzieć, że dwukrotnie zakończyło się to niepowodzeniem ze względów formalnych. Za pierwszym razem wniesiona została skarga konstytucyjna przez partię polityczną i w postanowieniu TK stwierdził, że partie polityczne nie są tymi podmiotami, który są uprawnione do kwestionowania przed nim tego typu regulacji. To rozstrzygnięcie spotkało się z krytycznym odzewem w doktrynie, ale wyznaczyło ścieżkę orzeczniczą TK w tych kwestiach.

Następnie partia polityczna wystąpiła z wnioskiem o kontrolę abstrakcyjną tego przepisu, bo jak wiadomo, grupa posłów jest uprawniona do inicjowania postępowania przed TK. Wówczas zmieniony został przepis, ale było to wtórne z punktu widzenia zawartości normatywnej. Chodzi o to, że ustawa – Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu została zastąpiona Kodeksem wyborczym. Mechanizm został przeniesiony, ale TK ponownie zyskał przesłankę do umorzenia postępowania ze względu na utratę mocy obowiązującej przez kwestionowany przepis.

To jest trzecia próba i warto, żeby tym razem została rozpoznana co do meritum, po prostu oceniona przez TK, żeby te wątpliwości definitywnie zostały przesądzone.

Natomiast odnosząc się do kwestii proporcjonalności tego rozwiązania, chcę zwrócić uwagę na jeden element przygotowanego projektu stanowiska Sejmu. Otóż, na gruncie tej sprawy proporcjonalność może być badana z dwóch perspektyw. Po pierwsze, czy sankcja ze względu na swoją sztywność i dolegliwość nie jest nadmierna w stosunku do niektórych przewinień, jakie mogą się ziścić w określonych okolicznościach faktycznych, kiedy są to środki pochodzące z legalnych, dających się udokumentować, nie godzących w zasadę jawności źródeł. Jak też są niewielkiej wartości w stosunku do wszystkich środków przekazywanych przez dane ugrupowanie polityczne na rzecz kampanii wyborczej.

Druga kwestia. W projekcie stanowiska wnosimy o umorzenie ze względu na niemożność skonfrontowania przepisów z zasadą *ne bis in idem*. Chodzi o podwójną sankcję, raz z Kodeksu wyborczego, raz z ustawy o partiach politycznych, która może być oceniana przez TK także z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Innymi słowy, są takie wypowiedzi w orzecznictwie TK, że jak jest podwójna sankcja, która nie ma charakteru represyjnego i nie może być konfrontowana z zasadą konstytucyjną *ne bis in idem*, to daje się ocenić z punktu widzenia proporcjonalności. Trudno jest w jakikolwiek racjonalny sposób argumentować, dlaczego ustawodawca w dwóch różnych ustawach przewiduje za ten sam czyn bardzo zbliżoną sankcję.

My w tym zakresie nie prowadzimy analizy w projekcie, bowiem stwierdzamy, że skoro w poprzednim punkcie wnosimy o niezgodność z zasadą proporcjonalności, bo jest to sankcja jednorodna i zbyt dolegliwa, to zbędne jest badanie, czy kumulacja tych dwóch sankcji nie godzi w zasadę proporcjonalności. Jeżeli jednak uznalibyśmy, w ślad za postulatem pana posła Mularczyka, że ta proporcjonalność ze względu na dolegliwość nie jest uchybiona, to mamy problem dwukrotności sankcji. To nie jest racjonalne i z zasadą proporcjonalności trudno byłoby argumentować za konstytucyjnością. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze pytania? Nie ma. Wszystko jest jasne. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (9) Kto jest przeciw? (4) Kto się wstrzymał? (1)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do kolejnej sprawy o sygn. akt K 14/17. Przedstawiciel BAS ma głos, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, na wstępie chciałbym zwrócić uwagę, że sprawa o sygn. akt 14/17 nie jest sprawą zbyt obszerną, ale jest sprawą złożoną z uwagi na to, że przedmiot kontroli, zakwestionowany przepis, a jest nim art. 86 § 4 Kodeksu karnego, rodzi pewien problem konstytucyjny dopiero w zestawieniu z innymi przepisami Kodeksu karnego. Może w tej chwili ujawnię, że konkluzja jest taka, żeby uznać kwestionowany przepis za niezgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji, a więc z konstytucyjną zasadą równości.

Zakwestionowany art. 86 k.k. stanowi w § 4 „Zasady wymiaru kary łącznej określone w § 1–3 stosuje się odpowiednio, jeżeli przynajmniej jedną z kar podlegających łączeniu jest już orzeczona kara łączna".

Zdaniem RPO, który jest inicjatorem niniejszego postępowania, ten przepis – w zakresie, w jakim różnicuje sytuację osób, wobec których zastosowanie miała już wcześniej instytucja kary łącznej, od osób, co do których instytucja ta zastosowania nie miała, w ten sposób, że umożliwia w stosunku do tej pierwszej kategorii podwyższenie kary łącznej, a także orzeczenie kary rodzajowo surowszej, tj. kary 25 lat pozbawienia wolności – jest niezgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Kwestionowana regulacja jest regulacją stosunkowo nową w polskim systemie prawa karnego, bo pojawiła się dopiero za sprawą ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny i niektórych ustaw. Przesądziła ona, wraz z art. 85 § 2 k.k., że przy wymierzaniu kary łącznej w stosunku do sprawcy, wobec którego orzeczono już wcześniej karę łączną, nie dochodzi do rozwiązania tej ostatniej kary i objęcia nowa karą łączną rozwiązanych kar jednostkowych. Wcześniej orzeczona kara łączna pozostaje w mocy i przy wymierzaniu nowej kary łącznej jest ona łączona z innymi karami jednostkowymi lub z innymi karami łącznymi. Trzeba zauważyć, że jest to sytuacja jakościowo odmienna od tego, co miało miejsce przed rokiem 2015, gdyż wtedy nie można było łączyć w karę łączną wcześniej orzeczonych kar łącznych, ale należało wcześniej orzeczone kary łączne rozwiązać i łączyć kary jednostkowe.

Dla rozważań na temat kwestionowanego przepisu kluczowe znaczenie ma dostrzeżenie różnicy, która zachodzi pomiędzy art. 86 § 1 i art. 86 § 1a k.k. Chodzi o różnicę w zakresie przewidzianego w tych przepisach wymiaru i granic kary łącznej. Przy czym, z uwagi na kontekst zarzutów RPO, chodzi przede wszystkim o różnicę górnej kary łącznej pozbawienia wolności. W art. 86 § 1 stanowi się, że sąd wymierza karę łączną w granicach od najwyższej z kar wymierzonych za poszczególne przestępstwa do ich sumy, nie przekraczając jednak 20 lat pozbawienia wolności. Natomiast art. 86 § 1a stanowi, że jeżeli suma orzeczonych kar pozbawienia wolności wynosi 25 lat lub więcej, a chociażby jedna z podlegających łączeniu kar wynosi nie mniej niż 10 lat, to sąd może orzec karę łączną 25 lat pozbawienia wolności.

Już *prima facie* widać, że sytuacja prawna skazanego, objętego zakresem normowania § 1, jest zdecydowanie inna, niż sytuacja prawna skazanego objętego zakresem normowania § 1a. Sytuacja tego drugiego jest zdecydowanie mniej korzystna, bo można wymierzyć mu karę łączną 25 lat pozbawienia wolności. Natomiast w odniesieniu do sprawców objętych zakresem normowania § 1 maksymalna kara pozbawienia wolności wynosi do lat 20.

Kwestionowany art. 86 § 4 k.k., przewidujący łączenie nie tylko kar jednostkowych, jak to było do tej pory, ale też kar łącznych, znacznie rozszerza zakres zastosowania art. 86 § 1a k.k., co ma związek z tym, że w przypadku łączenia kar łącznych zazwyczaj będziemy mieli do czynienia z łączeniem kar w większym wymiarze. Przy łączeniu kar łącznych jest bardziej prawdopodobne, że suma orzeczonych kar pozbawienia wolności wyniesie 25 lat albo więcej, a jedna z podlegających łączeniu kar wyniesie nie mniej niż 10 lat, czyli zostaną spełnione przesłanki art. 86 § 1a k.k. To będzie w konsekwencji prowadziło do częstszej aktualizacji tego unormowania.

Problem konstytucyjny polega na tym, że skutkiem tej aktualizacji będzie w wielu przypadkach odmienne traktowanie sprawców, którzy zostali skazani na identyczne kary jednostkowe i wobec których ma zapaść wyrok łączny. To odmienne traktowanie polega na tym, że część tych sprawców, mimo że w obu kategoriach mamy do czynienia z łączeniem kar jednostkowych, będzie objęta zakresem normowania art. 86 § 1, a część § 1a, co upoważnia do stwierdzenia, że w omawianym stanie faktycznym mamy do czynienia z nierównym traktowaniem w rozumieniu art. 32 ust. 1 konstytucji.

Powtórzę, to nierówne traktowanie dotyczy podmiotów podobnych, bo chodzi o skazanych na identyczne kary jednostkowe. Jedynym kryterium różnicowania jest to, czy wobec sprawcy została uprzednio orzeczona kara łączna. Każdemu, nieco lepiej obeznanemu z procedurą karną, wydaje się niewątpliwe, że to, czy w prawie mamy do czynienia z karą łączną czy nie, to tak naprawdę w wielu wypadkach jest kwestią przypadku. Najogólniej rzecz ujmując, chodzi o to, czy kilka przestępstw popełnionych przez sprawcę zostało osądzonych w jednym postępowaniu czy w kilku postępowaniach. Może to wynikać z innego miejsca popełnienia przestępstwa, albo z większego odstępu czasowego pomiędzy jednym a drugim przestępstwem. W wielu wypadkach jest to element czysto przypadkowy i dlatego należy uznać, że kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Podzielam to stanowisko. Czy są pytania lub głosy w dyskusji? Nie ma. Wszystko jest jasne. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (9) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1)

Stanowisko zostało przyjęte.

Dziękuję państwu bardzo serdecznie. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.